

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Paradigma pengelolaan keuangan daerah telah mengalami perubahan yang sangat mendasar sejak diterapkannya otonomi daerah pada tahun 2001. Undang-undang No. 32 tahun 2004 dan Undang-undang No.33 Tahun 2004 yang menjadi landasan utama dalam pelaksanaan otonomi daerah pada hakekatnya memberikan peluang yang lebih besar kepada daerah untuk mengoptimalkan potensi yang dimiliki daerah, baik yang menyangkut sumber daya manusia, dana maupun sumber daya lain yang merupakan kekayaan daerah. Dengan otonomi daerah, pemerintah daerah diharapkan semakin mandiri, mengurangi ketergantungan terhadap pemerintah pusat, baik dalam hal pembiayaan pembangunan maupun dalam hal pengelolaan keuangan daerah.

Pengelolaan keuangan daerah yang baik akan berpengaruh terhadap kemajuan suatu daerah. Pengelolaan keuangan daerah yang dilakukan secara ekonomis, efisien, dan efektif atau memenuhi prinsip *value for money* serta partisipasi, transparansi, akuntabilitas dan keadilan akan dapat mendorong pertumbuhan ekonomi. Pengelolaan keuangan daerah yang baik tidak hanya membutuhkan sumberdaya manusia yang handal tetapi juga harus didukung oleh kemampuan keuangan daerah yang memadai. Tingkat kemampuan keuangan daerah salah satunya dapat diukur dari besarnya penerimaan daerah khususnya pendapatan asli daerah. Upaya pemerintah daerah dalam menggali kemampuan keuangan daerah

dapat dilihat dari kinerja keuangan daerah yang diukur menggunakan analisis rasio keuangan pemerintah daerah. Pengukuran kinerja keuangan pada pemerintah daerah juga digunakan untuk menilai akuntabilitas dan kemampuan keuangan daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Dengan demikian maka suatu daerah yang kinerja keuangannya dinyatakan baik berarti daerah tersebut memiliki kemampuan keuangan untuk membiayai pelaksanaan otonomi daerah.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah. Optimalisasi penerimaan Pendapatan Asli Daerah hendaknya didukung upaya Pemerintah Daerah dengan meningkatkan kualitas layanan publik (Mardiasmo,2002). Pendapatan Asli Daerah (PAD) setiap daerah berbeda-beda. Daerah yang memiliki kemajuan dibidang industri dan memiliki kekayaan alam yang melimpah cenderung memiliki PAD jauh lebih besar dibanding daerah lainnya, begitu juga sebaliknya. Karena itu terjadi ketimpangan Pendapatan Asli Daerah. Disatu sisi ada daerah yang sangat kaya karena memiliki PAD yang tinggi dan disisi lain ada daerah yang tertinggal karena memiliki PAD yang rendah. Menurut Halim (2009) permasalahan yang dihadapi daerah pada umumnya berkaitan dengan penggalian sumber-sumber pajak dan retribusi daerah yang merupakan salah satu komponen dari PAD masih belum memberikan kontribusi signifikan terhadap penerimaan daerah secara keseluruhan. Kemampuan perencanaan dan pengawasan keuangan yang lemah. Hal tersebut dapat mengakibatkan kebocoran-kebocoran yang sangat berarti bagi daerah. Peranan Pendapatan Asli Daerah dalam membiayai kebutuhan pengeluaran daerah sangat kecil dan bervariasi antar daerah,yaitu kurang dari

10% hingga 50%. Sebagian besar wilayah Provinsi dapat membiayai kebutuhan pengeluaran kurang dari 10%. Distribusi pajak antar daerah sangat timpang karena basis pajak daerah sangat bervariasi. Peranan pajak dan retribusi daerah dalam pembiayaan yang sangat rendah dan bervariasi terjadi dikarenakan adanya perbedaan yang sangat besar dalam jumlah penduduk, keadaan geografis (berdampak pada biaya relatif mahal) dan kemampuan masyarakat, sehingga dapat mengakibatkan biaya penyediaan pelayanan kepada masyarakat sangat bervariasi.

Otonomi daerah harus didasari sebagai suatu transformasi paradigma dalam penyelenggaraan pembangunan dan pemerintahan di daerah, dimana Pemerintah Daerah memiliki otonomi yang lebih luas untuk mengelola sumber-sumber ekonomi daerah secara bertanggung jawab yang mandiri dan hasilnya diorientasikan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah.

Transformasi paradigma dalam hal ini terletak pada aspek akuntabilitas Pemerintah Daerah dalam rangka mengelola sumber-sumber ekonomi yang semula bersifat akuntabilitas vertikal (kepada Pemerintah) menjadi akuntabilitas horizontal (kepada masyarakat di daerah) (Mardiasmo, 2002).

Tujuan utama penyelenggaraan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan publik (public service) dan memajukan perekonomian daerah. Dengan adanya otonomi daerah ini berarti Pemerintah Daerah dituntut untuk lebih mandiri, tak terkecuali juga mandiri dalam masalah finansial. Meski begitu Pemerintah Pusat tetap memberikan bantuan yang berupa Dana Alokasi Umum (DAU) yang ditransfer ke Pemerintah Daerah. Dalam praktiknya, transfer dari

Pemerintah Pusat merupakan sumber pendanaan utama Pemerintah Daerah untuk membiayai operasional daerah, yang oleh Pemerintah Daerah "dilaporkan" di perhitungan anggaran.

Tujuan dari transfer ini adalah untuk mengurangi kesenjangan fiskal antar pemerintah dan menjamin tercapainya standar pelayanan publik minimum di seluruh negeri (Maemunah, 2006). Kesenjangan fiskal disini merupakan adanya ketidakseimbangan atau adanya perbedaan kapasitas fiskal dan kebutuhan fiskal. Kesenjangan/ketimpangan fiskal sendiri terdiri dari dua macam, yaitu ketimpangan fiskal vertikal dan horizontal. Ketimpangan fiskal vertikal menunjukkan adanya disparitas antara kapasitas/potensi fiskal dan kebutuhan fiskal antara pemerintah pusat dengan tingkat pemerintahan yang lebih rendah (pemerintah daerah). Ketimpangan fiskal horizontal menunjukkan perbedaan kapasitas/potensi fiskal dan kebutuhan fiskal antara daerah satu dengan daerah lainnya (Hamid, 2005: 128).

Dana Alokasi Umum merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Pembagian dana untuk daerah melalui bagi hasil berdasarkan daerah penghasil cenderung menimbulkan ketimpangan antar daerah. Daerah yang mempunyai potensi pajak dan Sumber Daya Alam (SDA) yang besar hanya terbatas pada sejumlah daerah tertentu saja.

Peranan Dana Alokasi Umum terletak pada kemampuannya untuk menciptakan pemerataan berdasarkan pertimbangan atas potensi fiskal dan kebutuhannya dari masing-masing daerah (Undang-undang No.33 Tahun 2004). Permasalahan Dana Alokasi Umum terletak pada perbedaan cara pandang antara pusat dan daerah tentang Dana Alokasi Umum. Bagi pusat, Dana Alokasi Umum dijadikan instrument horizontal imbalance untuk pemerataan atau mengisi fiscal gap. Bagi daerah, Dana Alokasi Umum dimaksudkan untuk mendukung kecukupan. Permasalahan timbul ketika daerah meminta Dana Alokasi Umum sesuai kebutuhannya. Di sisi lain, alokasi Dana Alokasi Umum berdasarkan kebutuhan daerah belum bisa dilakukan karena dasar perhitungan fiscal needs tidak memadai (terbatasnya data, belum ada standar pelayanan minimum masing-masing daerah, dan sistem penganggaran yang belum berdasarkan pada standar analisis belanja). Ditambah total pengeluaran anggaran khususnya APBD belum mencerminkan kebutuhan sesungguhnya dan cenderung tidak efisien.

Warsito, dkk (2008) mengatakan bahwa belanja daerah dirinci menurut urusan pemerintah daerah, organisasi, program, kegiatan, kelompok, jenis, obyek dan rincian obyek belanja. Belanja daerah dipergunakan dalam rangka mendanai pelaksanaan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan provinsi atau kabupaten/kota yang terdiri dari urusan wajib, urusan pilihan dan urusan yang penanganannya dalam bidang tertentu yang dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Belanja menurut kelompok belanja terdiri dari belanja tidak langsung dan belanja langsung. Menurut Halim(2009) belanja tidak langsung merupakan belanja yang tidak memiliki keterkaitan secara

langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan terdiri dari belanja pegawai, belanja bunga, subsidi, hibah, bantuan social, belanja bagi hasil, bantuan keuangan dan belanja tidak terduga. Sedangkan belanja langsung merupakan belanja yang memiliki keterkaitan secara langsung dengan program dan kegiatan yang meliputi belanja pegawai, belanja barang dan jasa serta belanja modal.

Studi tentang pengaruh pendapatan daerah ( *local own source revenue*) terhadap pengeluaran daerah sudah banyak dilakukan. Aziz et.al (2000); Doi (1998); Von Furstenberg (1998), menyatakan dalam hipotesis penelitiannya bahwa penerimaan daerah (terutama pajak) akan mempengaruhi anggaran belanja pemerintah daerah dikenal dengan nama *tax spend hypothesis*. Dalam hal ini pengeluaran pemerintah daerah akan disesuaikan dengan penerimaan pemerintah daerah atau perubahan pendapatan terjadi sebelum perubahan pengeluaran.

Penerimaan daerah dapat bersumber dari pendapatan asli daerah (PAD), dana perimbangan dan lain-lain pendapatan yang sah. PAD merupakan salah sumber pembelanjaan daerah. Jika PAD meningkat, maka dana yang dimiliki oleh pemerintah daerah akan lebih tinggi dan tingkat kemandirian daerah akan meningkat pula, sehingga Pemerintah Daerah akan berinisiatif untuk lebih menggali potensi-potensi daerah dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi (Tambunan, 2006). Hal ini menunjukkan suatu indikasi yang kuat, bahwa jika PAD suatu daerah meningkat, maka kemampuan daerah untuk melakukan pengeluaran belanja modal juga akan mengalami suatu peningkatan.

Terkait dengan dana perimbangan (transfer pemerintah pusat), Holtz-Eakin et al (1985) menyatakan bahwa terdapat keterkaitan sangat erat antara transfer dari pemerintah pusat dengan belanja pemerintah daerah. Studi Legrensi dan Milas (2001) di Italia menemukan bukti empiris bahwa dalam jangka panjang transfer berpengaruh terhadap belanja daerah. Secara spesifik ditegaskan bahwa variabel-variabel kebijakan pemerintah daerah dalam jangka pendek disesuaikan (*adjusted*) dengan transfer yang diterima, sehingga memungkinkan terjadinya respon yang *non-linier* dan *asymmetric*.

Gamkhar dan Oates (1996) menyatakan bahwa pengurangan jumlah transfer (*cut in the federal grants*) menyebabkan penurunan dalam pengeluaran daerah. Hal tersebut juga tidak berbeda dengan hasil penelitian Sukri & Halim (2004).

Selanjutnya, jumlah penduduk juga mempengaruhi belanja daerah. Jumlah penduduk yang besar bagi pemerintah daerah oleh para perencana pembangunan dipandang sebagai asset modal dasar pembangunan tetapi sekaligus juga sebagai beban pembangunan. Sebagai asset apabila dapat meningkatkan kualitas maupun keahlian atau ketrampilannya sehingga akan meningkatkan produksi nasional. Jumlah penduduk yang besar akan menjadi beban jika struktur belanja daerah rendah, serta persebaran dan mutunya sedemikian rupa sehingga hanya menuntut pelayanan sosial dan tingkat produksinya rendah sehingga menjadi tanggungan penduduk yang bekerja secara efektif.

Berdasarkan latar belakang yang dikemukakan tersebut maka peneliti memilih judul **“PENGARUH PENDAPATAN ASLI DAERAH, DANA ALOKASI UMUM DAN JUMLAH PENDUDUK TERHADAP BELANJA DAERAH KABUPATEN DAN KOTA DI PROVINSI JAWA TENGAH TAHUN 2015-2017”**

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan yang akan diteliti :

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap Belanja Daerah?
2. Apakah Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh terhadap Belanja Daerah?
3. Apakah Jumlah Penduduk berpengaruh terhadap Belanja Daerah?

### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian ini adalah untuk menguji apakah :

1. Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap Belanja Daerah.
2. Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh terhadap Belanja Daerah.
3. Jumlah Penduduk berpengaruh terhadap Belanja Daerah.



#### **D. Manfaat Penelitian**

Berdasarkan tujuan penelitian di atas, manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan, khususnya bidang akuntansi sektor publik yang berkaitan dengan belanja daerah, pendapatan asli daerah dan dana alokasi umum.

##### **2. Manfaat Praktis**

###### **a. Bagi penulis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan, mengenai belanja daerah di Kabupaten dan Kota Provinsi Jawa Tengah.

###### **b. Bagi akademisi**

Hasil penelitian ini, diharapkan dapat dijadikan referensi dalam melakukan penelitian yang sejenis dan dapat mengembangkan melalui keterbatasan-keterbatasan yang ada.

###### **c. Bagi peneliti lain**

Hasil penelitian ini, diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan dalam penelitian selanjutnya dan sebagai penambah wacana keilmuan.

## **E. Sistematika Penulisan**

Adapun sistematika penulisan dalam penelitian ini untuk memperoleh gambaran singkat dari bab per bab dengan tujuan mempermudah pembahasan dan pemahaman sebagai berikut:

BAB I merupakan pendahuluan. Pada bab ini berisi pemaparan mengenai latar belakang masalah, perumusan masalah yang diteliti, tujuan dan manfaat penelitian, serta sistematika penulisan.

BAB II ialah tinjauan pustaka. Pada bab ini berisi tentang pemaparan mengenai tinjauan pustaka tentang pendapatan asli daerah, belanja daerah, dana alokasi umum, tinjauan penelitian terdahulu yang berkaitan dengan penelitian, kerangka pemikiran penelitian, dan pengembangan hipotesis penelitian.

BAB III yaitu metodologi penelitian. Pada bagian ini dibahas mengenai jenis penelitian, populasi dan sampel, jenis dan sumber data, teknik pengumpulan data, variabel penelitian dan definisi operasional variabel serta metode analisis data yang digunakan menguji hipotesis yang digunakan dalam penelitian ini.

Bab IV merupakan analisis data dan pembahasan. Pada bab ini menguraikan tentang pemilihan sampel yang digunakan dalam penelitian, pengolahan data tersebut dengan alat analisis yang diperlukan, dan pembahasan atas hasil analisis data.

BAB V adalah kesimpulan. Pada bab ini berisi simpulan dari penelitian yang telah dibahas pada bab-bab sebelumnya, keterbatasan penelitian, dan saran terkait hasil penelitian sebagai bahan pertimbangan bagi penelitian selanjutnya.